Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/158[1]
25/9/26

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

Монреаль, Штаб-квартира, 16–20 ноября 2026 года

Пункт 3 повестки дня. Укрепление нормативной и институциональной базы
3.3 Укрепление механизмов планирования действий в чрезвычайных ситуациях и защиты прав потребителей в целях обеспечения устойчивости авиационной системы

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И ИХ ПРИМЕНЕНИЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ОПЫТ ЛАКГА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В СФЕРЕ ВОЗДУШНЫХ ПЕРЕВОЗОК

(Представлено Чили при поддержке 7 государств – членов ЛАКГА[2])

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе рассматривается опыт Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА) в области защиты интересов потребителей в сфере воздушных перевозок на основе резолюции ЛАКГА по данному вопросу в качестве примера применения Основных принципов Международной организации гражданской авиации (ИКАО) 2015 года на региональном уровне с учетом специфики каждого рынка. В нем утверждается, что рекомендательный характер Принципов точно отражает разнообразие условий государств и что их надлежащее применение заключается не в том, чтобы полностью внедрить какую-либо конкретную модель регулирования, а скорее в стремлении к достижению уникального для каждого региона баланса между защитой интересов потребителей и устойчивостью отрасли. Кроме того, Конференции предлагается вновь подтвердить руководящую роль Основных принципов ИКАО по защите интересов потребителей и рекомендовать государствам и региональным организациям применять их с учетом своей специфики, придав им такую юридическую силу, какую они сами сочтут целесообразной.

Действия: Конференции предлагается:

a) принять к сведению опыт ЛАКГА в области защиты интересов потребителей в сфере воздушных перевозок в качестве примера применения Основных принципов ИКАО на региональном уровне с учетом структурных особенностей соответствующего географического региона;

b) вновь подтвердить Основные принципы ИКАО в области защиты интересов потребителей в качестве методической основы для применения на глобальном уровне, не исключая при этом их дальнейшего пересмотра и усовершенствования;

[1] Текст на испанском языке предоставлен Чили.

[2] Аргентина, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гватемала, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика и Перу.

c) предложить государствам и региональным организациям применять данные Принципы с учетом своей специфики без необходимости полного внедрения моделей, разработанных для других условий; d) признать право каждого государства или региона самостоятельно определять юридическую силу своих принципов в соответствии со своими институциональными процедурами.	
Стратегическая цель	Данный рабочий документ связан со стратегической целью *"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"*
Финансовые последствия	Отсутствуют
Справочный материал	Резолюция AE6–1 Ассамблеи ЛАКГА "Защита интересов потребителей в сфере воздушных перевозок", VII внеочередная сессия Ассамблеи, виртуальное совещание, 14 декабря 2020 года Основные принципы ИКАО по защите интересов потребителей, принятые Советом в 2015 году и одобренные на 38-й сессии Ассамблеи ИАТА "Отмечая 10-летие Основных принципов ИКАО по защите интересов потребителей", документ, представленный на 60-й Конференции генеральных директоров гражданской авиации стран Азиатско-Тихоокеанского региона (DGCA/60), Сендай, Япония, июль 2025 года ИАТА "10-летие Основных принципов ИКАО по защите интересов потребителей" (авторская статья), 2025 год Регламент (ЕС) № 261/2004 Европейского парламента и Совета ЕС Министерство транспорта США (DOT), Окончательное постановление об автоматических компенсационных выплатах, апрель 2024 года Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреальская конвенция 1999 года) Юридическая компания "Уайт энд Кейс", "Попадание в зону турбулентности: латиноамериканские авиакомпании проходят процедуру банкротства согласно главе 11" (2023 год) Авиационный центр CAPA "COVID-19: банкротство латиноамериканских авиакомпаний свидетельствуют об отсутствии государственной поддержки (2020 год)

1. **ВВЕДЕНИЕ**

1.1 Одной из основных целей экономического регулирования международных воздушных перевозок является расширение доступа населения к этому виду транспорта в целях преодоления сложившегося стереотипа о его элитарном характере. Однако, как правило, затраты на соблюдение правил защиты интересов потребителей в той или иной степени находят отражение в конечной стоимости авиабилетов. Попытки защитить интересы пассажиров путем введения избыточных или несоразмерных нормативных требований создают риск повышения стоимости воздушных перевозок и снижения их доступности именно для тех, чьи интересы такие меры призваны защитить.

1.2 Соотношение между защитой интересов потребителей и доступностью воздушных перевозок варьируется среди государств. Оно зависит от особенностей каждого рынка, включая уровень конкуренции, плотность сети транспортного сообщения, а также способность как отрасли, так и государств покрывать расходы на обеспечение такой защиты.

1.3 Именно с учетом этого разнообразия Международная организация гражданской авиации (ИКАО) приняла в 2015 году свои Основные принципы по защите интересов потребителей в виде не имеющего обязательной юридической силы рекомендательного документа, а не единого международного договора, подлежащего унифицированному применению всеми государствами. Такое решение было принято с учетом общепризнанного риска. Единый нормативный стандарт, разработанный для отдельных государств, может оказаться несоразмерным или неподходящим для государств с другими структурными особенностями.

1.4 Однако опыт последних десяти лет свидетельствует о том, что только применения этих принципов отдельными государствами оказалось недостаточно. Действительно, национальные и региональные режимы защиты интересов потребителей по-прежнему носят неоднородный характер и в некоторых случаях могут применяться одновременно в отношении одного и того же пассажира или маршрута.

1.5 В этой связи в 2020 году Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКГА) приняла резолюцию AE6-1, в которой рекомендовала своим государствам-членам использовать ряд руководящих критериев по защите интересов пассажиров, которые безусловно отвечают Основным принципам ИКАО, но адаптированы к региональным условиям.

1.6 В настоящем документе рассматривается опыт ЛАКГА и Конференции предлагается вновь подтвердить руководящую роль Основных принципов ИКАО и содействовать их применению на региональном уровне с учетом конкретных региональных условий.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Регулирование воздушного транспорта охватывает несколько сфер, каждая из которых может требовать особого подхода к регулированию. В сфере безопасности полетов принципиальное значение имеет наличие подробных и строгих правил. С экономической точки зрения предпочтение, напротив, как правило, отдается сокращению регулирования и обеспечению добросовестной конкуренции, поскольку они способствуют расширению доступа пассажиров к воздушному транспорту и помогают избежать перекладывания на них ненужных затрат путем повышения цен на авиабилеты. В последней из указанных сфер особое внимание следует уделять вопросам защиты интересов потребителей. Этот аспект должен быть сбалансирован со степенью устойчивости соответствующей отрасли с учетом уровня развития и структурных особенностей каждого государства или региона.

2.2 Право пассажиров на получение информации, которое является одним из ключевых элементов Основных принципов ИКАО, также подразумевает наличие реальных альтернатив, из которых могут выбирать пассажиры. В условиях ограниченной конкуренции наличие четкой информации о правах владельцев авиабилетов обеспечивает лишь минимальную защиту, поскольку у пассажиров нет реальных альтернатив.

2.3 На международном уровне в качестве примера часто приводятся нормы Европейского союза и Соединенных Штатов Америки в связи с их высоким уровнем развития в данной области. В первом случае предусмотрена определенная денежная компенсация в случае значительных задержек или отмены рейсов, выплачиваемая независимо от решения пассажира о продолжении поездки. Во втором случае основная норма заключается в возмещении стоимости билетов в случае отказа пассажиром от поездки без какой-либо дополнительной компенсации в связи с задержкой или отменой рейса. В большинстве других регионов мира разработка единой нормативной базы находится на менее продвинутом этапе, что подчеркивает важность изучения регионального опыта.

2.4 Вместо полного копирования какой-либо модели в резолюции AE6-1 ЛАКГА предусмотрен дифференцированный подход. Помимо детально разработанных принципов

информирования и обеспечения непрерывности поездки, этот подход включает четкий принцип содействия развитию конкуренции и стимулирования государств к расширению спектра доступных перевозчиков, тарифов, маршрутов и пунктов назначения. Он также предусматривает определенную денежную компенсацию в случаях отказа в посадке на борт воздушного судна в связи с избыточным бронированием и устанавливает минимальные размеры компенсации за багаж согласно *Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок* (Монреальская конвенция 1999 года) без распространения требований о выплате определенной компенсации на случаи задержки и отмены рейсов в целом.

2.5 Тот факт, что региональный подход не полностью повторяет модели других регионов, не обязательно следует рассматривать как недостаток. Представители отрасли утверждают, что некоторые установленные нормы с трудом согласуются с принципом соразмерности, закрепленным в Основных принципах ИКАО, поскольку они могут предусматривать выплату компенсации, превышающей стоимость приобретенной услуги, либо не обеспечивать надлежащего разграничения между причинами нарушений в работе. Это позволяет сделать вывод о том, что добросовестное соблюдение этих принципов не обязательно означает полное принятие определенной модели, а скорее подразумевает обеспечение оптимального баланса с учетом особенностей каждого региона.

2.6 Пандемия COVID-19 наглядно продемонстрировала структурные особенности региона ЛАКГА. В период 2019–2020 годов потери доходов в сфере пассажирских воздушных перевозок в регионе составили более 21 млрд долл. США, однако, по данным Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА), регион занял последнее место в мире по объему государственной поддержки авиации, поскольку в отличие от авиакомпаний в других регионах крупнейшие авиакомпании в данном регионе не получили достаточной государственной поддержки для предотвращения банкротства. Авиакомпании LATAM, Avianca и Aeroméxico прошли процедуры реструктуризации задолженности в судах Соединенных Штатов Америки при финансовой поддержке со стороны частного капитала, а более мелкие перевозчики окончательно прекратили свою деятельность.

2.7 Предъявление к авиакомпаниям одного региона требований по соблюдению стандартов защиты интересов потребителей другого региона без учета того, располагают ли расположенные в этих регионах государства сопоставимыми возможностями для оказания поддержки отрасли в период системных кризисов, фактически означает возложение на эти авиакомпании нормативных обязательств, рассчитанных на иные финансовые реалии, что создает риск повышения стоимости воздушных перевозок, ухудшения транспортного сообщения и снижения доступности пассажирских перевозок в регионе.

2.8 В условиях такого структурного разнообразия наличие различных региональных подходов не умаляет роль Основных принципов ИКАО в качестве глобальной методической основы; напротив, такое разграничение позволяет преобразовать эту основу в эффективную и соразмерную защиту, адаптированную к условиям каждого региона. В любом случае каждое государство или регион вправе самостоятельно определять юридическую силу своих принципов в соответствии со своими институциональными процедурами. В этой связи опыт ЛАКГА служит наглядным примером реализации регионального подхода на практике.

3. **ВЫВОД**

3.1 Опыт ЛАКГА свидетельствует о том, что Основные принципы ИКАО могут быть адаптированы к региональным условиям без прямого копирования каких-либо внешних моделей, обеспечивая при этом надлежащий баланс между защитой интересов потребителей и устойчивостью отрасли. Такое разграничение не наносит ущерба глобальной методической основе; напротив, оно позволяет преобразовать эту основу в эффективную и соразмерную защиту,

адаптированную к региональным условиям. Конференции предлагается вновь подтвердить руководящую роль Основных принципов, рекомендовать проводить их периодический обзор с учетом накопленного опыта и существующих моделей регулирования, а также предложить государствам и региональным организациям применять эти принципы с учетом своей специфики, придав им такую юридическую силу, какую они сами сочтут целесообразной, на основе рекомендаций или других документов, включая возможные региональные договоры.

— КОНЕЦ —